



## **RAPPORTSAMMANDRAG**

# **Vård- och äldrenämndens arbete med projekt trygghetsskapande välfärdsteknik och trygghetslarm**

**2024-03-25**

Stadsrevisionen har granskat Vård- och äldrenämndens arbete med projekt trygghetskapande välfärdsteknik och trygghetslarm. Granskningen har syftat till att bedöma om Vård- och äldrenämndens arbete med projekt trygghetskapande välfärdsteknik har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll, och om nämnden har levt upp till gällande lagstiftning inom området under utbytet av trygghetslarm. Bedömningar genomförs med utgångspunkt i granskningens frågeställningar nedan. Avsnittet inleds med en kortfattad sammanfattning av framdriften när det gäller Vård- och äldrenämndens projekt trygghetskapande välfärdsteknik.

### Vård- och äldrenämndens projekt trygghetskapande välfärdsteknik

Vård- och äldrenämndens arbete med projekt trygghetskapande välfärdsteknik (även projekt trygghetslarm m.fl. projektnamn) inleddes med behovsanalys redan 2017. Under 2018 genomfördes förstudie och det fattades beslut om projektet som en del av nämndens handlingsplan avseende IKT/välfärdsteknik. I beställningen av projektet formulerades ett projektmål.

*”Att upphandla och implementera ett modernt och framtidssäkert trygghetslarmsystem i Borås Stad som omfattar särskilt boende, ordinärt boende samt larm utanför boendet. Projektet ska vara klart under hösten år 2021”.*

I projektets projektplan som togs fram under hösten 2018 formulerades nio effektmål för projektet.

- Trygghet för brukare
- Ökad självständighet
- Minskad social isolering
- Individanpassade lösningar utifrån brukarnas behov
- Bättre uppföljning i verksamheten
- Använda resurser till det som skapar kvalitet
- Minska behovet av korta besök genom teknik
- Smartphones som arbetsredskap underlättar arbetet
- Förbättrad arbetsmiljö

Projektet drabbades under sitt inledande arbete med upphandling av bl.a. trygghetslarmsystem av förseningar. De två upphandlingar som genomfördes överprövades och avtal kunde inte tecknas med en leverantör förrän i november 2021. Detta innebär att projektets ursprungliga tidsplan inte kunde hållas. Projektet hade endast kunna genomföra sin upphandlingsfas på den tid som projektmålet satt upp för hela projektet. Samtidigt löpte avtalet med den befintliga leverantören av de gamla larmen i ordinärt boende ut 30 juni 2023. Detta innebär att de nya larmen behövde vara helt införda och i drift senast då om inte Borås Stad skulle stå helt utan trygghetslarm. Förhållandena innebär enligt vidtalade i granskningen en betydande tidspress på projektet där ett stort antal larm m.m. skulle bytas ut och ny teknik föras in på kort tid.

En ny uppdaterad projektplan togs fram av för projektet i november 2021. Projektet delades då in i fem delprojekt där den nya leverantören skulle ansvara för två av delprojekten. Pilotdrift i vård- och omsorgsboende/korttidsboende, ordinärt boende och för mobilt trygghetslarm inleddes under våren 2022. Breddinförandet var inledningsvis planerat att starta under maj 2022, men sköts under 2022 upp vid flera tillfällen på grund av olika typer av tekniska problem med larmfunktionerna. Breddinförelse påbörjas vid vård- och omsorgsboenden/korttidsboenden i januari 2023 och vid ordinärt boende i senare delen av februari 2023.

I granskningen framkommer att det under 2023 i samband med breddinförelsen av nya trygghetslarm i ordinärt boende aktualiserades en rad olika tekniska problem med larmfunktionerna. Problemen bestod bl.a. av olika brister i larmens funktionalitet hos brukaren, svårigheter i att få klarhet i larmorsak och krångel med att utlösa larm inte syns/registreras i personalens tekniska hjälpmedel. Vård- och äldreförvaltningen har utarbetat rutiner, checklistor och arbetssätt som i normalfallet ska hantera när enstaka eller en större mängd larm inte fungerar. I detta fall var dock avvikelserna så pass omfattande att larm- och nattorganisationen behövde ta fram nya rutiner och arbetssätt och tillsätta en särskild arbetsgrupp för att försöka hantera den stora mängden avvikelser. Omständigheterna försvårades ytterligare för personalen då verksamheten under utbytet av trygghetslarm behövde hantera två olika larmsystem. Enligt vidtalade i granskningen har Vård- och äldreförvaltningen genom larm- och nattorganisationen prioriterat så långt det varit möjligt att säkerställa omsorgen och tryggheten för brukarna och ytterligare personalresurser tillsattes. Dock har de tekniska avvikelserna inneburit arbetsmiljörisker för larm- och nattorganisationens personal och risker för berörda brukare.

Den 21 april 2023 stoppar Vård- och äldreförvaltningen utbytet av trygghetslarm på grund av leveransproblem från den nya leverantören. Vård- och äldreförvaltningen konstaterade att de nya larmen inte skulle hinna föras in innan avtalet för de gamla larmfunktionerna löpte ut. Efter dialog med den gamla leverantören gick det att förlänga avtalen ytterligare så att de gamla larmen kunde fortsätta fungera. Enligt intervjuade i granskningen blev det dock kostsamt ekonomiskt. I början på oktober 2023 var cirka 1 400 till 1 500 larm i ordinärt boende utbytta. Samtidigt fanns cirka 1800 larm kvar hos den gamla leverantören. Inom vård- och omsorgsboende och korttidsboende var samtliga larm utbytta till den nya leverantören.

Vård- och äldreförvaltningen genomförde i oktober 2023 en omförhandling av avtalet med den nya leverantören och säger upp avtalet som avser ordinärt boende. Projektet genomför sedan en ny upphandling för ordinärt boende avseende trygghetslarm, larmcentral och digital tillsyn. Vård- och äldrenämnden fattar beslut om att tilldela ytterligare en ny leverantör avtalet i december 2023.

### Har Vård- och äldre-nämnden levt upp till socialtjänstlagen vid utbytet av trygghetslarm?

Borås Stads arbete med biståndet trygghetslarm styrs i huvudsak av socialtjänstlagen (SoL). Av socialtjänstlagen framgår i 3 kap. 3 § att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Socialtjänstens insatser ska ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Med utgångspunkt i lagstiftningen kan Stadsrevisionen konstatera att Vård- och äldre-nämnden har ett långtgående ansvar för att trygghetslarm, larmmot-tagning och larmåtgärder fungerar i såväl ordinärt boende som i vård- och omsorgsboende och korttidsboende.

#### Stadsrevisionens bedömning

Mot bakgrund av de förhållanden som framkommer i granskningen är Stadsrevisionens bedömning att Vård- och äldre-nämnden under utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende inte helt har levt upp till de krav som finns i socialtjänstlagen. Insatsen trygghetslarm har under utbytet våren 2023 i betydande delar inte varit av god kvalitet. Stadsrevisionen bedömer med dessa utgångspunkter att Vård- och äldre-nämndens utbyte av trygghetslarm i ordinärt boende under första delen av 2023 i stora delar inte har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär även att den interna kontrollen inte har varit tillräcklig. Nämndens styrning av projekt trygghetslarm bedöms inte heller ha varit tillräcklig.

Förhållandena har medfört arbetsmiljörisker för personalen likväl som risker för de brukare som omfattades. Medarbetare i olika delar av Vård- och äldre-förvaltningen har försökt att kompensera för bristerna genom att ta fram nya arbetssätt, rutiner. Förvaltningen möjliggjorde även för ytterligare personalresurser. Detta i första hand för att säkerställa trygghet och säkerhet för de brukare som omfattades. Stadsrevisionen bedömer att konsekvenserna av bristerna på så vis troligen mildrats för de personer vars trygghetslarm inte fungerade, men kan samtidigt konstatera att åtgärderna även inneburit ökad belastning för personalen. Förvaltningen har utöver dessa åtgärder under 2023 bl.a. även hållit inne betalning och tillämpat viten gentemot leverantören, stoppat fortsatt breddinförsel, omförhandlat avtal och genomfört en ny upphandling av bl.a. trygghetslarm i ordinärt boende i syfte att åtgärda bristerna och styra mot att verksamheten lever upp till gällande lagkrav. Vård- och äldre-nämnden bedöms via förvaltningen genom åtgärderna ovan skyndsamt ha agerat med utgångspunkt i bristerna under 2023.

Bristerna som framkom vid breddinförseln av de nya trygghetslarmen i framför allt ordinärt boende kan enligt Stadsrevisionens bedömning till stor del förklaras av de problem som konstateras nedan när det gäller projekt trygghetslarm velfärdsteknik.

### Har nämndens projekt trygghetslarm velfärdsteknik bedrivits i enlighet med Borås Stads projektmodell?

Vård- och äldre-förvaltningen har under framdriften av projekt trygghetslarm velfärdsteknik utgått ifrån handboken Borås Stads projektmodell. Från projektstarten fram till utgången av 2023 har fyra av modellens sex faser gått igenom av projektet. Det framgår av projektdokumentationen när projektet gått över från en fas till en annan. Beslut har fattats av styrgruppen vid varje fas. Projektplanerna innehåller tydlig fördelning mellan olika roller i projektorganisationen (projektledare, delprojektledare, styrgrupp m.m.). Projektet har haft upprättade kommunikationsplaner för projektet. I kommunikationsplanen som upprättades i november 2021 finns en kommunikationsinsats med som avser information inför införande till berörda verksamheter. Det framgår dock inte av planen hur verksamheterna skulle hållas informerade under pilotdrift eller breddinförande.

Vård- och äldre-förvaltningen och projektorganisationen har under projektets framdrift genomfört flera risk- och konsekvensanalyser för projektets olika faser och delprojekt. I projektplanen från 2018 och 2021 finns riskanalyser avseende risker som kan påverka projektets ledtid, resursbehov eller mål/kvalitet. Under delprojekt 1 (uppstartsprojekt) genomfördes i maj 2022 en omfattande riskinventering inför kommande delprojekt. När det gäller riskanalyser avseende införande i ordinärt boende hade analysen fokus på personalens arbetsmiljö. Flera vidtalade i granskningen uppger att man borde ha genomfört ytterligare riskanalyser ett brukar- och patientsäkerhetsfokus. Vårdsäkerhets- och brukarperspektivet kom inte tillräckligt upp på agendan.

Under projektets framdrift från 2018 till utgången av 2023 har projektet haft tre olika beställare och två olika styrgrupper (som fanns parallellt under perioden 2022-2023). Under perioden 2018-2021 hade projektet en och samma projektledare. Under perioden 2022-2023 har projektet haft sammanlagt sex olika projektledare som i vissa perioder arbetat parallellt.

Det formulerades i projekt trygghetsskapande välfärdsteknik ett projektmål och nio effektmål. Enligt vad som framkommer i granskningen har varken projektmålet eller merparten av effektmålen uppnåtts i projektet fram till 2023 års utgång. I stället har en del av målen utvecklats i fel riktning. Detta då projektet inneburit olika typer av risker för brukarna och arbetsmiljörisker för personalen. Det framkommer i granskningen sammanlagt tio huvudsakliga förklaringsområden till att projekt- och effektmål ännu inte uppnåtts:

- Leverantörens bristande leveranser.
- Kontinuitetsproblem avseende processägare och projektledare.
- Brister i styrgruppens organisation och funktion.
- Borås Stad saknar organisatoriska förutsättningar och erfarenhet av att driva projekt av denna omfattning och komplexitet.
- Tidsnöd i projektet.
- Breddinförandet började för tidigt.
- Bristande riskhantering.
- Otydlig kommunikation och dialog från projektet.
- Projektet har inte gjort linjeorganisationen tillräckligt delaktig.
- För stort fokus på ny välfärdsteknologi.

#### *Stadsrevisionens bedömning*

Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i vad som framkommer i granskningen att Vård- och äldre-nämndens projekt trygghetsskapande välfärdsteknik i huvudsak har bedrivits i enlighet med Borås Stads projektmodell under perioden 2018 fram till utgången av 2023. Projektets projektmål och effektmål bedöms dock inte som uppnådda fram till utgången av 2023. I stället har en del av effektmålen utvecklats i fel riktning. Vård- och äldre-nämnden behöver stärka sin styrning av projektet och säkerställa att uppsatta effektmål uppnås.

Från och med 2022 och framåt finns enligt Stadsrevisionens bedömning brister i styrningen av projektet. Behovet av kommunikation till berörda verksamheter under fram-

för allt pilot och breddinförelse har underskattats och väsentliga perspektiv omkring risker för brukare har inte tillräckligt beaktats. Samtidigt har projektstyrningen enligt Stadsrevisionens bedömning i stor utsträckning försvårats av yttre omständigheter.

Stadsrevisionens bedömning är att bristerna i projektstyrningen till stor del kommer av att styrgruppen inte har lyckats säkerställa tillräcklig kontinuitet i projektledarrollen. Detta har skett samtidigt som en viktig och komplicerad period i projektet när ny teknik från en ny leverantör ska testas i liten skala för att sedan införas brett. Projektet har i delar av denna fas även haft dubbla styrgrupper för att kunna hantera återkommande brister i leveransen från leverantören. Under denna period har projektet även haft en betydande tidspress vilket försvårat projektstyrningen ytterligare.

Enligt av vad som framkommer i granskningen är projekt trygghetsskapande välfärdsteknik ett av de största och mest komplicerade projekt som Borås Stad har drivit. Vidtalade i granskningen påtalar att Borås Stad överlag saknar organisatoriska förutsättningar för hur denna typ av komplicerade projekt ska styras, framdrivas och samverka med ordinarie verksamhet. Det påtalas samtidigt att de ökande utmaningarna för Borås Stad när det gäller välfärdens behov och kompetensförsörjning behöver ny teknik och innovation för att kunna hanteras. Förhållandena är liknande i många av Sveriges kommuner. Stadsrevisionen bedömer med denna utgångspunkt att de brister och förbättringsområden som identifieras i granskningen behöver utgöra en del i en läroprocess inför liknande projekt i framtiden.

Stadsrevisionen vill i sammanhanget framhålla att det finns delar av projektet som har fungerat väl och att det är väsentligt att även dessa erfarenheter tas om hand i utvecklande syfte. Stadsrevisionen rekommenderar att både identifierade brister och mer välfungerande delar av arbetet hanteras framöver i de avslutande faserna i projekt trygghetsskapande välfärdsteknik (avslut och utvärdering). Enligt Stadsrevisionens bedömning behöver den slutliga utvärderingen av projektet även ligga till grund för en utveckling av Borås Stads organisatoriska förutsättningar när det gäller att driva stora och komplicerade projekt som avser framtidens vård- och omsorgsteknik och digitalisering. Vård- och äldre-nämnden rekommenderas att verka för en sådan utveckling.

## Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av de förhållanden som framkommer i granskningen är Stadsrevisionens bedömning att Vård- och äldrenämnden under utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende inte helt har levtt upp till de krav som finns i socialtjänstlagen. Insatsen trygghetslarm har under utbytet våren 2023 i betydande delar inte varit av god kvalitet. Stadsrevisionen bedömer med dessa utgångspunkter att Vård- och äldrenämndens utbyte av trygghetslarm i ordinärt boende under första delen av 2023 i stora delar inte har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär även att den interna kontrollen inte har varit tillräcklig. Nämndens styrning av projekt trygghetskapande välfärdsteknik bedöms inte heller ha varit tillräcklig.

Förhållandena har medfört arbetsmiljörisker för personalen likväl som risker för de brukare som omfattades. Vård- och äldreförvaltningen har försökt att kompensera för bristerna b.l.a. genom att ta fram nya arbetssätt och rutiner och med ytterligare personalresurser. Detta i första hand för att säkerställa trygghet och säkerhet för de brukare som omfattades. Stadsrevisionen bedömer att konsekvenserna av bristerna på så vis troligen mildrats för de personer vars trygghetslarm inte fungerade, men kan samtidigt konstatera att åtgärderna även inneburit ökad belastning för personalen. Förvaltningen har utöver dessa åtgärder under 2023 bl.a. även tillämpat viten gentemot leveran-

tören, stoppat fortsatt breddinförel och genomfört en ny upphandling i syfte att åtgärda bristerna och styra mot att verksamheten lever upp till gällande lagkrav. Vård- och äldrenämnden bedöms via förvaltningen genom åtgärderna ovan skyndsamt ha agerat med utgångspunkt i bristerna under 2023.

Från och med 2022 och framåt finns enligt Stadsrevisionens bedömning brister i styrningen av projekt trygghetskapande välfärdsteknik. Bland annat har behovet av kommunikation till berörda verksamheter underskattats och väsentliga perspektiv omkring risker för brukare inte tillräckligt beaktats. Vård- och äldrenämnden behöver ytterligare stärka sin styrning av projektet och säkerställa att projekt- och effektmål kan uppnås.

Enligt av vad som framkommer i granskningen är projekt trygghetskapande välfärdsteknik ett av de största och mest komplicerade projekt som Borås Stad har drivit. Det påtalas samtidigt att de ökande utmaningarna för Borås Stad när det gäller välfärdens behov och kompetensförsörjningen behöver ny teknik och innovation för att kunna hanteras. Förhållandena är liknande i många av Sveriges kommuner. Stadsrevisionen bedömer med denna utgångspunkt att de brister som identifieras i granskningen behöver utgöra en del av nämndens slutliga utvärdering av projektet och ingå i en läroprocess inför liknande projekt i framtiden.



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se  
**Webbplats** boras.se/stadsrevisionen